VII kadencja

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Finansów Publicznych**
(nr 61)
z dnia 27 czerwca 2012 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Finansów Publicznych (nr 61)

27 czerwca 2012 r.

Komisja Finansów Publicznych, obradująca pod przewodnictwem posła **Dariusza Rosatiego (PO)**, przewodniczącego Komisji, rozpatrzyła:

– sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2011 r. (druk nr 447) wraz z przedstawioną przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli „Analizą wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2011 r.” (druk nr 484) w zakresie:

1) części budżetowej 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa,
a) dochody,
2) części budżetowej 79 – Obsługa długu krajowego,
a) dochody i wydatki,
3) części budżetowej 78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego,
a) dochody i wydatki,
b) program wieloletni „Wyposażenie Sił Zbrojnych RP w samoloty wielozadaniowe”,
4) przychodów i rozchodów budżetu państwa,

– „Informację o poręczeniach i gwarancjach udzielonych w 2011 roku przez Skarb Państwa, niektóre osoby prawne oraz Bank Gospodarstwa Krajowego” (druk nr 448).

W posiedzeniu wzięli udział: **Jacek Dominik, Maciej Grabowski, Hanna Majszczyk** podsekretarze stanu w Ministerstwie Finansów wraz ze współpracownikami, **Waldemar Długołęcki** dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów Najwyższej Izby Kontroli wraz ze współpracownikami, **Elwira Ostrowska-Graczyk** dyrektor Centrum Poręczeń i Gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego wraz ze współpracownikami.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Ksenia Angierman-Kozielska, Michał Nowak, Mariusz Pawełczyk, Monika Żołnierowicz-Kasprzyk** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych; **Jacek Markiewicz** – legislator z Biura Legislacyjnego, **Zofia Szpringer** – kierownik Zespołu Analiz Finansowych i Budżetu Państwa oraz **Kamilla Marchewka-Bartkowiak** – z Biura Analiz Sejmowych.

Przewodniczący poseł Dariusz Rosati (PO):

Szanowni państwo, bardzo proszę o zajmowanie miejsc. Będziemy rozpoczynać posiedzenie Komisji. Otwieram posiedzenie Komisji Finansów Publicznych. Stwierdzam kworum. Bardzo proszę członków Komisji o zajęcie miejsc i wyciszenie rozmów. Panowie posłowie i panie posłanki, bardzo proszę o zajęcie miejsc.

Stwierdzam przyjęcie protokołów z posiedzeń Komisji z marca 2012 – były to posiedzenia Komisji nr od 31 do 38 – wobec niewniesienia do nich żadnych zastrzeżeń ze strony członków Komisji.

Szanowni państwo, porządek dzienny dzisiejszego posiedzenia obejmuje dwa punkty. Po pierwsze, jest to rozpatrzenie sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2011 roku (druk nr 447) wraz z przedstawioną

przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli analizą wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2011 roku (druk nr 485) w zakresie części budżetowych należących do właściwości Komisji Finansów Publicznych, czyli części 78 i 79 oraz przychodów i rozchodów budżetu państwa, a także przełożonej z porannego posiedzenia części 77. Punkt drugi porządku dziennego to rozpatrzenie informacji o poręczeniach i gwarancjach udzielonych w 2011 roku przez Skarb Państwa, niektóre osoby prawne oraz Bank Gospodarstwa Krajowego (druk nr 448). Czy są uwagi do porządku dziennego? Nie słyszę uwag. Stwierdzam, że wobec niewniesienia uwag porządek dzienny został przyjęty.

Przystępujemy do rozpatrzenia pierwszego punktu porządku dziennego. Przypominam członkom Komisji, że na obecnym posiedzeniu Komisja Finansów Publicznych kontynuuje rozpatrywanie wykonania budżetu w częściach budżetowych, w częściach należących do naszej właściwości. Posłowie, członkowie Komisji otrzymali stosowne informacje o wykonaniu budżetu, przygotowane przez Ministerstwo Finansów i Najwyższą Izbę Kontroli, a także opracowania Biura Analiz Sejmowych w tym temacie.

Rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu w poszczególnych częściach budżetowych będzie się odbywało według następującego porządku. Po pierwsze, wystąpienie posła referenta wyznaczonego przez prezydium Komisji. Następnie wystąpienie przedstawiciela Najwyższej Izby Kontroli. Kolejno pytania posłów i ewentualne odpowiedzi, chociaż niekoniecznie, przedstawicieli organów administracji państwowej, dyskusja. Czy są uwagi do zaproponowanej procedury? Nie widzę zgłoszeń. A zatem tak będziemy procedowali.

Chciałbym zaproponować, żebyśmy w pierwszej kolejności rozpatrzyli sprawozdanie z wykonania budżetu w części budżetowej 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa, dochody. Jest to część przeniesiona z posiedzenia porannego. Referentem jest pan poseł Przemysław Wipler, któremu gratulujemy w imieniu wszystkich tutaj obecnych szczęśliwego ojcostwa. Chcąc zwolnić go, chcąc jak najszybciej umożliwić mu podjęcie dalszych obowiązków ojcowskich, bezzwłocznie udzielamy mu głosu, prosząc o zwięzłe przedstawienie referatu. Proszę bardzo.

Poseł Przemysław Wipler (PiS):

Dziękuję bardzo. Wysoka Komisjo, jeżeli chodzi o część 77, czyli dochody podatkowe i inne wpłaty, to praktycznie we wszystkich kategoriach dochodów wymienionych w tej części wykonanie budżetu, można powiedzieć, że jest bardzo bliskie 100% tego, co było prognozowane. Są wyjątkowo niewielkie odchylenia, dlatego wydaje się, że warto zwrócić uwagę tylko na te punkty, w których może być istotne, dlaczego są odchylenia od prognozy.

W zakresie podatków dochodowych, w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych oraz podatku dochodowego od osób fizycznych wykonanie jest, można powiedzieć, modelowe, około 100%. Tutaj właściwie warto tylko zadać pytanie, ponieważ w przedstawionej informacji nie jest to wskazane, jak kształtowały się wartości poszczególnych ulg w podatku dochodowym od osób fizycznych. Jaki był wpływ tych ulg, zwłaszcza ulgi na wychowanie dzieci, jaka była średnia wartość na każde z dzieci uwzględnianych w rozliczeniu podatkowym przez podatnika? Można powiedzieć, że jest brak takich danych, nie zostały one przekazane w materiałach, przynajmniej w tych, z którymi miałem okazję się zapoznać. Chodzi o kwotową wartość poszczególnych ulg.

Jeżeli chodzi o podatek od towarów i usług, tutaj wykonanie w około 100% jest trochę wyższe niż prognozowane. Wynika to z danych makroekonomicznych oraz z tego, że efekt dochodowy podniesienia stawek w 2011 roku był trochę większy niż zakładano.

Jeżeli chodzi o podatek akcyzowy, tutaj co do zasady wykonanie również jest bardzo przybliżone do prognozy, ponieważ wynosi ono 88%, przepraszam 98,7%. Jednak są tutaj dosyć duże odchylenia w przypadku poszczególnych towarów akcyzowych, w przypadku poszczególnych typów towarów, które podlegały akcyzowaniu. Są takie, w przypadku których dochody są zdecydowanie wyższe niż zakładano, jak np. tytoń. Są takie, w przypadku których są one zdecydowanie niższe niż zakładano, jak np. wyroby alkoholowe.

Jeżeli chodzi o podatek, w którym wystąpiły największe różnice w wykonaniu w stosunku do prognozy, jest to podatek od gier. Tutaj są dosyć istotne zmiany. Widać, że

jeżeli chodzi o funkcjonowanie owego rynku, który jest rynkiem mocno regulowanym, zachodzą tutaj dosyć istotne zmiany. Pewnie warto byłoby, żebyśmy usłyszeli, jakie są powody bardzo istotnych zmian. Na przykład spadła liczba automatów o niskich wygranych z prawie 19.500 sztuk do 14.000 sztuk. Jest tutaj ewidentny spadek w stosunku do prognozy.

Jeżeli chodzi o inne wpłaty, można powiedzieć, że wykonanie jest bardzo przybliżone do prognoz. Istotne byłoby tutaj zadanie pytania. Jedną z kategorii wchodzących do innych wpłat są wpłaty o charakterze sankcyjnym, czyli głównie odsetki od zaległych zobowiązań podatkowych i innych zobowiązań wobec budżetu państwa, pomniejszone o odsetki płacone przez urzędy skarbowe podatnikom z tytuły nienależnie pobranych kar, podatków i odsetek. Warto byłoby, żeby tutaj Minister Finansów wytłumaczył nam, jaka była wartość w ubiegłym roku, ponieważ tu mamy podany wynik netto. Nie widzimy w tym momencie, ile wynosiła ta pozycja. Dobrze by było, żebyśmy usłyszeli, ile wynosiły odsetki wypłacone przez urzędy skarbowe podatnikom z tytułu nienależnie pobranych kar, podatków i odsetek.

Istotne też, nie kwotowe, ale procentowe różnice występują w zakresie wpłat do budżetu państwa z Unii Europejskiej, które były niższe o 14,5%, 14,6% w stosunku do ustawy budżetowej na 2011 rok. Dodatkowo były o ponad 36% niższe niż w 2010 roku. Dobrze byłoby, żebyśmy bardziej szczegółowo usłyszeli, z czego to wynika, jakie były przyczyny. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Dariusz Rosati (PO):

Proszę państwa, chciałbym poinformować, że w tej części naszego posiedzenia uczestniczą przedstawiciele Ministerstwa Finansów, w osobach pani minister Hanny Majszczyk, pana ministra Macieja Grabowskiego i pana ministra Jacka Dominika, a także przedstawiciel Najwyższej Izby Kontroli, pan dyrektor Długołęcki. Właśnie pana dyrektora chciałbym w tej chwili poprosić o zabranie głosu na temat wyników kontroli Najwyższej Izby Kontroli w zakresie wykonania tej części budżetowej. Bardzo proszę.

Dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów Najwyższej Izby Kontroli Waldemar Długołęcki:

Dziękuję bardzo. Wysoka Komisjo, nasza ocena wykonania budżetu w tej części także jest pozytywna. Nie opracowywaliśmy odrębnej informacji, tak jak w pozostałych częściach, ale wszystkie dane, opinie, wnioski są zawarte w analizie wykonania budżetu państwa. Oprócz spraw, o których mówił pan poseł Wipler, chciałbym postawić kilka tez na uzasadnienie takiej oceny.

Warta podkreślenia jest trafność ubiegłorocznej prognozy budżetowej i zrealizowanie dochodów podatkowych w 100,2%, tym bardziej, że jest inaczej niż nieraz bywało. Bardzo trafne są prognozy praktycznie we wszystkich podstawowych źródłach, nie ma tutaj dużych odchyleń. W stosunku do 2010 roku dochody podatkowe były wyższe o ponad 9%. Tutaj w dużej mierze, poza dobrymi warunkami makroekonomicznymi, relatywnie dobrymi w stosunku do planowanych, w dużej mierze przyczyniły się do tego zmiany systemowe wprowadzone w zakresie dochodów podatkowych, w szczególności podwyższenie stawek podatku od towarów i usług, wygaśnięcie ulg w akcyzie na paliwa oraz podwyższenie akcyzy na wyroby tytoniowe. Przyczyniło się to do wyższych dochodów w relacji do poprzedniego roku.

Egzekucja należności podatkowych. Chciałbym tutaj podkreślić, że podobnie jak w roku 2009 i w roku 2010 nastąpiła poprawa wskaźników efektywności egzekucji zaległości podatkowych. Kwota wyegzekwowanych zaległości wzrosła o 7,3% w stosunku do roku 2010, przy wzroście kwoty objętej tytułami wykonawczymi o prawie 4%. A więc wskaźnik efektywności egzekucji w 2011 roku poprawił się o 0,9 punktu procentowego i wyniósł 25,1%.

Jednak tutaj sytuacja było zróżnicowana pomiędzy różnymi organami prowadzącymi egzekucję. Trzeba powiedzieć, że na niskim poziomie pozostawała efektywność egzekucji prowadzonej przez izby celne. W urzędach skarbowych wskaźnik efektywności egzekucji wynosił ponad 28%, natomiast w izbach celnych przekraczał tylko nieco 3%. Wprawdzie należy zaznaczyć, że izby celne egzekwują zobowiązania trudniejsze do ścią-

gnięcia. Najczęściej są one skutkiem decyzji wymiarowych urzędów kontroli skarbowej, czyli skutkiem kontroli, w których z reguły są ujawniane oszustwa podatkowe. W przypadku owych należności często brak jest majątku, z którego można by egzekwować. Z naszych kontroli wynika, że chyba istnieją możliwości poprawy owego wskaźnika, np. poprzez szersze stosowanie zabezpieczeń na majątku dłużników aniżeli to jest dokonywane obecnie.

Zaległości podatkowe. Poziom zaległości, w tym także zaległości zagrożonych przedawnieniem, był wysoki. Zaległości podatkowe na koniec grudnia 2011 roku wyniosły pawie 23.000.000 tys. zł. W porównaniu do stanu na koniec 2010 roku zwiększyły się o ponad 11%, a więc było ich więcej niż przed rokiem. Dynamika zaległości była wyższa od dynamiki wpływów podatkowych. W rezultacie relacja zaległości do wpływów wzrosła z 8% w 2010 roku do 8,2% w 2011 roku. Są to te wskaźniki, które są stosunkowo słabe.

Chcielibyśmy też podkreślić, ponieważ wynika to z kontroli, że chyba obserwujemy poprawę w doborze podmiotów do kontroli przez urzędy skarbowe. W urzędach skarbowych udział kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości, w ogólnej liczbie przeprowadzonych kontroli wyniósł 60,8%. W porównaniu do roku 2010 wskaźnik ten poprawił się o 6,3 punktu procentowego. W przypadku urzędów celnych wskaźnik ten wynosił 56,4%. Tutaj wzrost wynosił również nieco ponad 6%. Wzrosła także liczba kontroli przeprowadzanych przez urzędy skarbowe i urzędy celne.

W części 77 klasyfikowane są nie tylko dochody podatkowe. Spośród dochodów niepodatkowych ważną pozycją są wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego, ale o tym Wysoka Komisja dyskutowała wczoraj w trakcie dyskusji na temat założeń polityki pieniężnej i bilansu Narodowego Banku Polskiego. W roku 2010 i w roku 2011 wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego były przekroczone z przyczyn, o których wczoraj była mowa. Znacznie została przekroczona również wpłata z zysku jednoosobowych spółek Skarbu Państwa. Dochody w części 77 budżetu państwa ze środków Unii Europejskiej i innych źródeł pomocy bezzwrotnej były z kolei niewykonane i wynosiły około 85-86% prognozy.

Na zakończenie chciałbym powiedzieć, że także sprawozdanie z wykonania budżetu w tej części zostało opracowane w sposób prawidłowy, pokazuje prawdziwy obraz rzeczywistej sytuacji. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Dariusz Rosati (PO):

Dziękuję bardzo, panie dyrektorze. Przechodzimy do pytań i dyskusji. Proszę bardzo, kto z członków Komisji chciałby zabrać głos? Nie widzę chętnych. W takim razie może poproszę przedstawicieli Ministerstwa Finansów o udzielnie odpowiedzi na pytania zgłoszone przede wszystkim przez pana posła referenta. Pan minister Grabowski. Proszę bardzo.

Podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów Maciej Grabowski:

Dziękuję bardzo. Wysoka Komisjo, rozumiem, że będziemy odpowiadali czy dzielili się uwagami kolejno. Ponieważ nie mam pełnej wiedzy, odpowiem na poruszany przez pana posła temat dotyczący ulg. W szczególności pan poseł prosił o więcej informacji na temat ulg na dzieci. Jeżeli chodzi o tę właśnie ulgę, jej wymiar finansowy według naszych wyliczeń nieco się zwiększył w roku 2011 w stosunku do roku 2010. Wyniósł 5.684.000 tys. zł. Dotyczył 4.303.125 podatników, a więc prawie co piąty podatnik podatku dochodowego od osób fizycznych skorzystał z tejże ulgi. Natomiast ulgą tą zostało objętych 6.286.625 dzieci, a więc przeciętna kwota odliczenia na dziecko wyniosła 904 zł z ułamkiem. Tak to wygląda, jeżeli chodzi o tę ulgę. Jeżeli chodzi o podatki dochodowe, w sensie finansowym jest to największa ulga. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Dariusz Rosati (PO):

Dziękuję bardzo. Bardzo proszę, pani minister.

Podsekretarz stanu w MF Hanna Majszczyk:

Dziękuję bardzo. Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo. Panie pośle, odnosząc się do pytań, które zadawał pan w trakcie opisywania części 77, chciałabym odnieść się do

kilku kwestii. Między innymi poruszał pan kwestię dotyczącą odsetek płaconych przez podatników oraz podatnikom. W chwili obecnej wiem, że jeżeli chodzi o saldo, jest to kwota rzędu 600.000 tys. zł, ale jest to wynik, saldo. Naturalnie możemy przekazać poziom roku 2010, jeżeli będzie to możliwe, także w rozbiciu in plus, in minus, co podatnicy płacą nam, a co my im. Jeżeli takie rozbicie jest możliwe, oczywiście przekażemy je.

Poseł Przemysław Wipler (PiS):

Będę bardzo zobowiązany.

Podsekretarz stanu w MF Hanna Majszczyk:

Jeżeli chodzi o zmniejszone dochody w ramach środków pochodzących z Unii Europejskiej i innych źródeł, to tutaj głównym powodem mniejszych dochodów jest przesunięcie czasowe pomiędzy wydatkami a zwrotem środków z Unii Europejskiej. Różnica w stosunku do roku 2010 wynika faktu, że w roku 2010 były jeszcze środki z Funduszu Spójności, których nie ma już w roku 2011. Jest to jedyna przyczyna.

Jeżeli chodzi o niewykonanie dochodów z tytułu podatku od gier, to w omówieniu do sprawozdania z wykonania za rok 2011 pokazaliśmy przyczyny, które skutkowały niewykonaniem. W odpowiedzi na konkretne pytanie dotyczącego zmniejszenia się także wpływów z tytułu gier na automatach o niskich wygranych, chciałabym powiedzieć, że jest to pewne pokłosie zmian w ustawie o grach, które miały miejsce w poprzednich okresach. Są to skutki tego. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Dariusz Rosati (PO):

Dziękuję. To wszystkie odpowiedzi, tak? Czy ktoś z pań i panów posłów chciałby jeszcze zabrać głos w tej fazie dyskusji? Jedno pytanie. Pan poseł Święcicki. Proszę bardzo, panie pośle.

Poseł Marcin Święcicki (PO):

Do pana ministra Grabowskiego. Czy kwota 904 zł na dziecko, która daje sumę 5.680.000 tys. zł, to jest wartość kwoty wolnej czy jest to wartość utraconego podatku z tytułu przyznania kwoty wolnej?

Podsekretarz stanu w MF Maciej Grabowski:

Ponieważ ulga polega na tym, że jest to odliczenie od podatku, to jest to średnie odliczenie od podatku na dziecko. Czyli inaczej mówiąc kwotę 5.684.317 tys. zł podzieliśmy przez liczbę dzieci objętych odliczeniem, czyli 6.286.625. Daje to wynik 904 zł.

Poseł Marcin Święcicki (PO):

Jeszcze raz co do skali wielkości. Jeszcze raz, czy 900 zł na dziecko jest to kwota, która nie została opodatkowana i w związku z tym ubytek podatkowy wyniósł, nie wiem, np. 200 zł? Czy też jest to faktyczna utrata wpływów podatkowych? A więc kwoty zwolnione były wielokrotnie większe.

Podsekretarz stanu w MF Maciej Grabowski:

Jest to to drugie. Jest to niejako… Ponieważ ulga polega na odliczeniu od podatku, w związku z tym o tyle mniej uzyskaliśmy podatku.

Przewodniczący poseł Dariusz Rosati (PO):

Dobrze. Dziękuję bardzo. Rozumiem, że kwestia ulg na dzieci jest szczególnie istotna dla pana posła referenta. Panie pośle, może wyjaśnimy sobie później.

Stwierdzam, proszę państwa, że zakończyliśmy omawianie wykonania budżetu w części budżetowej 77. Dziękuję panu posłowi referentowi. Gdyby uznał, że jeszcze trochę może z nami pobyć, to oczywiście zapraszamy.

Przechodzimy do rozpatrzenia wykonania budżetu w części 78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego oraz części 79 – Obsługa długu krajowego, a także przychodów i rozchodów budżetu państwa. Posłem referentem jest pan przewodniczący Neumann. Bardzo proszę, ma pan głos, panie przewodniczący.

Poseł Sławomir Neumann (PO):

Dziękuję. Panie przewodniczący, szanowni państwo, Wysoka Komisjo. Dług publiczny, państwowy dług publiczny, jego relacja do PKB, a także rentowności uzyskiwane na

papierach dłużnych finansujących ów dług to obecnie jeden z kluczowych elementów oceny gospodarek, szczególnie Europy, w sytuacji, kiedy właściwie od dwóch lat mamy ewidentny kryzys zadłużeniowy wielu krajów oraz związane z tym problemy gospodarcze wielu gospodarek, szczególnie starej Unii Europejskiej. A więc tym bardziej warto spojrzeć na relację długu w Polsce, jego kształtowanie się, koszty obsługi, a także uzyskiwane rentowności. Tutaj trzeba przyznać, że ubiegły rok był dobrym rokiem dla Polski. Na tle tych krajów, które mają poważne kłopoty, Polska wygląda dobrze, jest dobrze oceniana przez inwestorów, co widać w zmianach w strukturze długu oraz strukturze papierów, które ów dług finansują.

W roku ubiegłym państwowy dług publiczny według krajowej metodologii wyniósł nominalnie 815.300.000 tys. zł. Według naszej metodologii było to 53,5% w stosunku do PKB. Jako że przekroczono pierwszy próg ostrożnościowy zapisany w Konstytucji RP, w związku z tym następny budżet, czyli budżet na kolejny rok będzie musiał mieć zachowane relacje deficytu do dochodów na poziomie tegorocznego budżetu. Jeżeli chodzi o metodologię unijną, dług publiczny liczony według metodologii unijnej wyniósł 859.000.000 tys. zł. Było to 56,3% w stosunku do PKB. Co istotne, poziom, dynamika państwowego długu publicznego wyraźnie spada w stosunku do PKB. W roku 2008 było to 13,3%. Teraz wzrost ten jest o 9%. Krzywa ta wyraźnie maleje. Jest to rzecz istotna, optymistyczna i ważna.

W 2011 roku dług sektora rządowego wynosił prawie 749.000.000 tys. zł. Wzrósł od roku 2010, ale wzrost ten nie był duży. Natomiast jest wyraźny i systematyczny wzrost zobowiązań sektora samorządowego. Jego udział w ubiegłym roku w cały państwowym długu publicznym wyniósł niecałe 8%, jednak wzrost był dość wysoki, gdyż wynosił prawie 20%. Co istotne, to wynik w kwocie 53.500.000 tys. zł za rok ubiegły.

W strukturze długu w ubiegłym roku można zauważyć wyraźny wzrost zadłużenia zagranicznego. Jest to wzrost o kwotę 51.600.000 tys. zł, czyli około 26% w stosunku do roku poprzedniego. Pokazuje to z jednej strony dość duże zaufanie inwestorów zagranicznych do polskich papierów dłużnych, co dobrze świadczy o naszej gospodarce i finansach, ale jednocześnie trzeba pamiętać, że także rodzi pewne ryzyka. Potem jest to jednak ryzyko kursowe, które należy brać pod uwagę przy zarządzaniu długiem. Co istotne w strukturze długu zagranicznego, to to, że zmniejszył się udział długu nominowanego w euro, a zwiększył w dolarach. Trochę dywersyfikuje to portfel papierów dłużnych. Jeżeli chodzi o dług krajowy, to w 2011 roku była to kwota 524.700.000 tys. zł. Dług zagraniczny to 246.400.000 tys. zł.

Jeżeli chodzi o dług krajowy, to także zmieniła się jego struktura. Zmienia się ona z roku na rok, szczególnie po roku 2009, kiedy w dużej mierze dług był finansowany jednorocznymi papierami skarbowymi. Powoli są one zamieniane. Jest to drugi rok z rzędu, kiedy znacząco zmieniono strukturę. Zostały zamienione na papiery dłużne o dłuższym okresie zapadalności, co zdecydowanie zmniejsza ryzyko refinansowania portfela. Co istotne w długu, to także fakt, że zmniejsza się liczba papierów, które posiadają instytucje bankowe, natomiast zwiększa się liczba papierów, które posiadają inwestorzy zagraniczni, także kupujący na rynku polskim. Z jednej strony, tak jak poprzednio, pokazuje to duże zaufanie do polskiej gospodarki, do polskich finansów publicznej, ale trzeba też pamiętać o ryzyku ewentualnych zmian w podejściu i potem o dużym ryzyku w refinansowaniu.

Istotną rzeczą są także poręczenia i gwarancje. Z roku na rok jest zwiększany limit w ustawie budżetowej. Nigdy nie jest osiągnięty, ale regularnie się go zwiększa, ponieważ czasy też są trudne. W ubiegłym roku ustawowy limit roczny wynosił 60.000.000 tys. zł. Została wykorzystana kwota 21.200.000 tys. zł. Tyle było udzielonych poręczeń i gwarancji. Jest to duża kwota, ale jak widać w innych pozycjach, wykorzystanie, czyli płacenie za gwarancje i poręczenia jest nieznaczne. Generalnie są one wszystkie realizowane dobrze.

Koszty obsługi długu w roku ubiegłym były determinowane głównie stopami procentowymi oraz kursem walutowym, który był znacząco inny niż planowany w budżecie. Determinował on szczególnie koszty obsługi długu zagranicznego. W całym roku koszty te wyniosły 35.900.000 tys. zł. Była to najwyższa pozycja w ostatnich latach. Jest to

związane z tym, że i pozycja długu, jako samego nominalnego długu, także jest wysoka. Jeżeli natomiast porównamy owe koszty do PKB, to od trzech lat utrzymują się one poziomie 2,4%. Poziom ten jest niezmienny, jeżeli chodzi o koszty. Koszty obsługi długu zagranicznego wyniosły łącznie 8.849.000 tys. zł. Jest to mniej więcej tyle, ile było planowane w ustawie budżetowej. Są one znacząco wyższe niż rok wcześniej, ale wynika to też ze zmiany struktury długu. Coraz więcej mamy papierów emitowanych za granicą. Natomiast koszty długu krajowego, koszty obsługi długu wyniosły 27.100.000 tys. zł. Były one znacznie niższe niż planowane w ustawie budżetowej, ponieważ plan wynosił 29.5000.000 tys. zł. Tylko nieznacznie przekroczyły one koszty z roku 2010.

Co ważne, koszty długu krajowego udało się zmniejszyć między innymi poprzez zmniejszenie potrzeb pożyczkowych państwa. To głównie wynik konsolidacji finansów publicznych oraz tego, że wiele środków leżało na rachunkach Skarbu Państwa, nie trzeba było zaciągać pożyczek, żeby finansować bieżące działania. Spowodowało to z jednej strony płacenie odsetek za owe środki, ale także według oceny Najwyższej Izby Kontroli opłaciło się to, państwo zarobiło na tym. Trochę spowodowało to zdecydowanie nietrafione prognozy, jeżeli chodzi o koszty, przychody i rozchody w planach budżetowych, gdyż były one znacząco różne, ale per saldo opłaciło się to, zmniejszając zdecydowanie potrzeby pożyczkowe Polski, a także w dużym stopniu stabilizując rynek papierów dłużnych. Z pozycji związanej z konsolidacją finansów publicznych zrealizowano wydatki w kwocie 427.000 tys. zł, czyli tak naprawdę tyle zapłacono odsetek osobom prawnym Skarbu Państwa, a więc jednostkom finansów publicznych, które miały środki na naszych rachunkach. Jak mówię, przestrzeliło się to w planowaniu o prawie 224%. Pokazuje to, że nie spodziewaliśmy się aż takiej skali konsolidacji finansów, udało się to natomiast osiągnąć. Wyraźnie dało to oszczędności na zaciąganych zobowiązaniach.

Co do potrzeb pożyczkowych, to dzięki temu w ubiegłym roku znacząco one spadły. Jeżeli potrzeby pożyczkowe brutto w 2010 roku osiągały kwotę prawie 180.000.000 tys. zł – takie były potrzeby, które musieliśmy zrealizować w 2010 roku – to w roku ubiegłym była to już kwota tylko 136.000.000 tys. zł. Między innymi jest to efekt nie tylko zmniejszenia planowanego deficytu, ale także zastosowania mechanizmu konsolidacji finansów publicznych. Jeżeli ów trend udałoby się utrzymać, byłoby to zdecydowanie bardzo zadowalające, ponieważ w dużej mierze uniezależniałoby nas od rynków, od wahań na rynkach.

Głównym przychodem budżetu państwa związanym właśnie z konsolidacją finansów był przychód uzyskany w wysokości 812.200.000 tys. zł przy rozchodach w wysokości 774.000.000 tys. zł. Pokazuje to, jaka jest to kwota. System ten pokazał, że według szacunków Ministerstwa Finansów zmniejszenie całości potrzeb pożyczkowych było o 24.500.000 tys. zł. To naprawdę… Mówiąc o szacunkach, kiedy pracowaliśmy nad ustawą, mówiono o kwocie od 10.000.000 tys. zł do 15.000.000 tys. zł. A więc naprawdę jest to rzecz, którą warto było zrobić.

Co do przychodów i rozchodów związanych z finansowaniem potrzeb pożyczkowych, jeżeli chodzi o finansowanie krajowe, właśnie były największe różnice w planie i w wykonaniu. W planie mieliśmy kwotę 303.000.000 tys. zł, a wykonanie wyniosło 736.000.000 tys. zł, ale jest to właśnie związane z konsolidacją finansów. Finansowanie zagraniczne było planowane w wysokości 82.900.000 tys. zł, a wykonanie wyniosło 61.600.000 tys. zł. Przychody z prywatyzacji nie zostały wykonane, ponieważ była planowana kwota 15.000.000 tys. zł, a wykonanie wyniosło 13.000.000 tys. zł. Natomiast jeżeli chodzi o rozchody, to finansowanie krajowe planowano w wysokości 225.700.000 tys. zł, a wykonano je na poziomie 705.400.000 tys. zł, ponieważ trzeba było pokryć koszty związane z konsolidacją finansów. Finansowanie zagraniczne było planowane w wysokości 58.500.000 tys. zł, a wykonanie wyniosło 46.400.000 tys. zł.

W ramach finansowania poza konsolidacją finansów, czyli z wykorzystaniem instrumentów dłużnych, główne finansowanie to oczywiście skarbowe papiery wartościowe. Tutaj przychody z tytułu emisji wyniosły w ubiegłym roku 122.700.000 tys. zł. Były one niższe niż w poprzednim roku oraz niższe od planu, ale wynika to z mniejszych potrzeb pożyczkowych. Tak jak mówię, zmieniło się finansowanie, jeżeli chodzi o dług krajowy. Było to szczególnie związane z obniżeniem liczby papierów krótkoterminowych, czyli

bonów skarbowych. W zamian był wzrost emisji papierów zmiennoprocentowych i indeksowanych. Co prawda, czasami daje to wyższe ryzyko stopy procentowej, ale jednak daje zupełnie inną szansę na refinansowanie, liczbę potrzebnych aukcji, żeby refinansować dług aniżeli w papierach krótkoterminowych.

W finansowaniu zagranicznym także oczywiście głównie były skarbowe papiery wartościowe, ale w ubiegłym roku zwiększyło się też finansowanie za pomocą kredytów międzynarodowych. Kredytów tych było więcej niż w latach poprzednich.

Jak mówiłem, przychody z prywatyzacji nie zostały zrealizowane w planowanej wielkości. Zamiast kwoty 15.000.000 tys. zł zrealizowano kwotę 13.000.000 tys. zł, a więc było 12.000.000 tys. zł mniej. Co za tym idzie, ujemne saldo przychodów z prywatyzacji zostało powiększone. Uzyskaliśmy kwotę 13.000.000 tys. zł, a planowana była kwota 22.000.000 tys. zł z ujemnym saldem do dofinansowania między innymi Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Rezerwy Demograficznej. Niemniej jednak w roku ubiegłym udało się także w dużej mierze zrealizować część tegorocznych potrzeb pożyczkowych, co też zdecydowanie ustabilizowało rynek.

A więc ze swej strony pozytywnie opiniuję wykonanie omawianych części budżetowych, części związanych z obsługą długu publicznego oraz zarządzeniem długiem. Było ono prowadzone bardzo odpowiedzialnie w trudnych warunkach rynkowych. Zmiana struktury długu także nie budzi w przyszłości wielkich ryzyk, chociaż oczywiście wszyscy musimy pamiętać, że jeżeli chodzi o dług publiczny w krajach Europy, czasy są dość niepewne. Rentowości, które dzisiaj uzyskujemy na naszych bonach skarbowych czy na obligacjach długoterminowych są zadowalające, ale musimy pamiętać o tym, że generalnie obniżanie deficytu, deficytu sektora finansów publicznych jest kluczem do tego, żeby rentowności były coraz niższe i żebyśmy nie mieli takich kłopotów, jakie mają niektóre kraje, które jeszcze do tej pory mają lepsze ratingi od nas, ale już znacznie droższe papiery wartościowe niż Polska. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Dariusz Rosati (PO):

Dziękuję bardzo, panie pośle. Proszę o zabranie głosu przedstawiciela Najwyższej Izby Kontroli, w celu przedstawienia wyników kontroli wykonania budżetu w częściach budżetowych 78 i 79. Bardzo proszę, panie dyrektorze.

Dyrektor departamentu NIK Waldemar Długołęcki:

Dziękuję bardzo. Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie wykonanie budżetu państwa zarówno w części 78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego, jak i w części 79 – Obsługa długu krajowego, a także pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdania z wykonania planu dochodów i planu wydatków budżetowych w tych częściach. Naszym zdaniem Minister Finansów rzetelnie zaplanował dochody i wydatki, a obsługa zadłużenia zarówno krajowego, jak i zagranicznego była dokonywana prawidłowo. Prawidłowo, przez co rozumiemy, że była płacona w kwotach, w jakich nasze zadłużenie powinno być płacone, a także w odpowiednich terminach. Pan poseł Neumann mówił o tym szczegółowo, więc chyba nie ma potrzeby, żebym w tej chwili wchodził w szczegóły, ale tym nie mniej chciałbym powiedzieć o kliku kwestiach, które naszym zdaniem są ciekawe.

Najwyższa Izba Kontroli podobnie pozytywnie oceniała wykonania budżetu w części 98 – Przychody i rozchody związane z finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Trzeba podkreślić, że Minister Finansów zapewnił utrzymanie płynności budżetu państwa oraz pełne i terminowe regulowanie zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu skarbowych papierów wartościowych, kredytów, pożyczek, jak również środki na finansowanie bieżących potrzeb. Najwyższa Izba Kontroli również pozytywnie oceniła wykonanie budżetu w części 97, ponieważ rozumiem, że to także jest dzisiaj przedmiotem zainteresowania Komisji. Chodzi o przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. To tyle, jeżeli chodzi o oceny.

Jeżeli chodzi natomiast o sprawy, które warto albo wypunktować, albo podkreślić, to o części z nich pan poseł już wspominał. Naszym zdaniem są one następujące. Przede wszystkim trzeba odnotować spadek potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa. Były one niższe o 29.400.000 tys. zł od planowanych i o 38.600.000 tys. zł niższe niż

w 2010 roku. Nastąpiło to głównie na skutek obniżenia o 18.200.000 tys. zł potrzeb pożyczkowych związanych z finansowaniem deficytu budżetu państwa i deficytu budżetu środków europejskich Co już było podkreślane i co my też chcielibyśmy zauważyć, istotne znacznie dla ograniczenia potrzeb pożyczkowych miała także wprowadzona w 2011 roku konsolidacja środków jednostek sektora finansów publicznych oraz obniżenie wysokości składki emerytalnej odprowadzanej do otwartych funduszy emerytalnych z 7,3% do 2,3% podstawy jej wymiaru. Chcielibyśmy też podkreślić, że wprowadzenie owych rozwiązań wpłynęło na ograniczenie tempa przyrostu długu Skarbu Państwa.

Pomimo tego nadal rosły wydatki na obsługę długu, a także wartość nominalna długu. W 2011 roku dług Skarbu Państwa wzrósł o ponad 69.000.000 tys. zł. Znaczący wzrost długu o 37.100.000 tys. zł nastąpił w wyniku finansowania deficytu, a 28.600.000 tys. zł to skutek zwiększenia nominalnej wartości długu zagranicznego spowodowanej istotnym osłabieniem kursu złotego.

Chcielibyśmy też zwrócić uwagę na to, że znaczna część przyrostu zadłużenia wynikała z przyjętych rozwiązań umożliwiających przeprowadzenie operacji noszących charakter wydatków z pominięciem rachunku deficytu. Mówimy o tym dlatego, że operacje te zaciemniają rzeczywisty stan finansów publicznych. Operacje te w 2011 roku stanowiły kwotę ponad 14.000.000 tys. zł. Czego dotyczyły? Poza rachunkiem wydatków była przekazywana do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych część środków na refundację ubytku składek przekazywanych do otwartych funduszy emerytalnych. Środki przekazane do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych są przez Ministerstwo Finansów zaliczane do rozchodów w części 98, nie z powodu ich ekonomicznego charakteru, ale na podstawie art. 2 ustawy o wykorzystaniu wpływów z prywatyzacji części mienia Skarbu Państwa na cele związane z reformą systemu ubezpieczeń społecznych. Zgodnie z tym na finansowanie reformy przeznacza się między innymi wpływy z prywatyzacji. Niemniej wpływy z prywatyzacji w roku 2011, podobnie zresztą jak w latach poprzednich, kiedy relacja ta była jeszcze bardziej niekorzystna, nie były wystarczające dla pokrycia całości transferów z tego tytułu. W 2011 rok kwota refundacji wyniosła 15.400.000 tys. zł, z czego kwota 6.200.000 tys. zł została sfinansowana wpływami z prywatyzacji, a kwota 9.200.000 tys. zł poprzez emisję skarbowych papierów wartościowych. Z tego powodu mamy do czynienia z takim dziwolągiem jak ujemne saldo finansowania wpływów z prywatyzacji. Praktyka ta jest pokazywana i krytykowana przez Najwyższą Izbę Kontroli od kilku lat czy wręcz od początku. Naszym zdaniem w końcu rzecz należy doprowadzić do porządku i traktować jako wydatek to, co jest wydatkiem, a nie pozwalać na taki nieco ukryty i cichy przyrost długu publicznego.

Drugą pozycją były pożyczki udzielone Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych w 2011 roku z budżetu w wysokości 5.000.000 tys. zł. Były to dwie pożyczki. Wprawdzie należy przyznać, że taki sposób finansowania Funduszu Ubezpieczeń Społecznych był tańszy, niż gdyby był zaciągnięty przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych normalny kredyt komercyjny, jednak dla przejrzystości finansów publicznych niezwykle istotny będzie sposób rozliczenia owych pożyczek. Jeżeli zostaną one umorzone, tak jak to już raz miało miejsce w 2003 roku, będzie to oznaczało, że transfer będzie zbliżony do dotacji, czyli będzie to wydatek z budżetu, nigdy nie ujęty, nie wykazany w budżecie, a przecież należy przewidywać, że właśnie tym się to skończy. Z tego powodu zwracamy na to uwagę. Uważamy, że przejrzystość finansów publicznych, zwłaszcza w takiej sytuacji, jaka jest obecnie, jest rzeczą niesłychanie ważną. Co jest bardzo istotne dla obywatela czytającego ustawę budżetową, jest to w ogóle nie do odcyfrowania.

Przechodząc do innych spraw, chciałbym powiedzieć, że potrzeby pożyczkowe mogły zostać obniżone w jeszcze większym stopniu, gdyby zostały wykorzystane środki zgromadzone na rachunku walutowym w wysokości 3.700.000 tys. euro pochodzące z refundacji wydatków przez Unię Europejską. Środki te mogły być przewalutowane i zmniejszyć deficyt budżetu środków europejskim. Razem ze środkami zgromadzonymi na rachunkach złotowych na koniec 2011 roku była to łącznie kwota prawie 32.000.000. tys. zł, co stanowiło prawie 90% deficytu zaplanowanego na 2012 rok. Oczywiście trzeba sobie tutaj zdawać sprawę z tego, że są jeszcze lata następne i taka decyzja miałaby odpowiedni wpływ na stan finansów w latach następnych.

Chcielibyśmy także zwrócić uwagę, że od 2007 roku systematycznie wrasta różnica pomiędzy wielkością państwowego długu publicznego liczonego według metodologii krajowej i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych liczonego według metodologii unijnej. W 2011 roku różnica ta wyniosła 43.600.000 tys. zł, co w stosunku do roku ubiegłego stanowiło ponad pięćdziesięcioprocentowy wzrost. A więc różnica ta szybko się powiększa. Głównym powodem jest tu oczywiście wzrastające zadłużenie Krajowego Funduszu Drogowego, które dolicza się do długu sektora liczonego według metodologii unijnej. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli dla przejrzystości finansów publicznych należy dążyć do tego, żeby różnice te zlikwidować, po prostu liczyć według jednej metodologii, a nie prowadzić do sytuacji, kiedy jak gdyby wprowadzamy bardzo restrykcyjne ograniczenia dotyczące poziomu długu, a później, za chwilę z innej strony są projektowane rozwiązania, które pozwalają nie stosować owych sankcji i na pewno bardzo mocno eksponować i wyjaśniać różnice pomiędzy tymi metodologiami. Wymaga tego przejrzystość finansów publicznych, ponieważ tak stają się one po prostu nieczytelne. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Dariusz Rosati (PO):

Dziękuję bardzo, panie dyrektorze. Otwieram dyskusję nad omawianymi częściami budżetowymi. Po kolei, pan poseł Żyżyński. Pan poseł Szmit też się zgłaszał. Pan poseł Romanek. OK. Po kolei. Pan poseł Żyżyński.

Poseł Jerzy Żyżyński (PiS):

Dziękuję bardzo. Chciałbym powiedzieć tak, że rzeczywiście są tutaj pozytywy, ale pan poseł Neumann wybaczy mi, że skoryguję jedną rzecz. Mianowicie jak pan powiedział, próg ostrożnościowy nie jest w Konstytucji RP, tylko w ustawie o finansach publicznych. To oczywiście przejęzyczenie, ale mówię gwoli porządku.

Niemniej chciałbym zwrócić uwagę na jedną rzecz. Jak powiedziałem, są pozytywy. Konsolidacja, składka do otwartych funduszy emerytalnych, paradoks, który istniał został zniesiony, to znaczy zredukowany, a nie zniesiony, chociaż moim zdaniem powinien być całkowicie zniesiony. Jest taki problem, który chyba został tu za słabo podniesiony, problem ryzyka. Wspominał pan o tym. Jest olbrzymie ryzyko kursowe związane z tym, że dług zagraniczny stanowi prawie 40%. Już więcej, tak? Dochodzi już prawie do 50%. Pytanie jest takie. Powołuję się tutaj na opinię profesora Wernika, że brakuje nam informacji o oprocentowaniu nowo zaciąganych pożyczek. Wspominał pan, mówił tak optymistycznie o oprocentowaniu, że jesteśmy dobrze oceniani przez inwestorów itd., ale jednak jest to drogie, oprocentowanie jest dosyć wysokie.

Chciałbym jeszcze zwrócić uwagę a propos tego, co pan mówił, że relacja, przynajmniej według naszej metodologii, długu do PKB trochę spadła. Przypominam też, że zgodnie z prawami matematyki finansowej relacja długu do PKB dąży w granicy do relacji pomiędzy stopą deficytu i stopą wzrostu gospodarczego. W związku z tym najlepszą metodą zmniejszenia stosunku długu do PKB jest pobudzanie wzrostu gospodarczego. Natomiast cięcia wydatkowe, działanie po stronie wydatkowej budżetu jest o tyle niebezpieczne, że niestety, może osłabić wzrost. Znaczna część działań to, niestety, działania procykliczne, czyli po prostu szkodzi to wzrostowi gospodarczemu. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Dariusz Rosati (PO):

Dziękuję bardzo. Pan poseł Szmit się zgłaszał. Proszę bardzo.

Poseł Jerzy Szmit (PiS):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, szanowni państwo. Przed rozpoczęciem obrad Komisji Finansów Publicznych uczestniczyłem w obradach Komisji Infrastruktury, w czasie których posłowie Prawa i Sprawiedliwości domagali się pełnej informacji na temat Krajowego Funduszu Drogowego, czyli finansowania bardzo ważnej części budżetowej, z której realizuje się zadania drogowe. O ich wadze nie muszę tutaj państwa przekonywać. Otrzymany materiał, którym mieliśmy się zajmować – a mówimy o kwocie ponad 27.000.000 tys. zł, ponad 28.000.000 tys. zł w ubiegłym roku, czyli o ogromnych pieniądzach – jest to takie sprawozdanie na dwóch, trzech stronach i do tego jeszcze kilka stron wymienionych inwestycji wraz ze stopniem zaawansowania ich realizacji.

Na pytania posłów, dlaczego informacja ta jest tak szczupła, czy nie można ogłosić przerwy, żeby uzupełnić ową informację, od przewodniczącego Komisji usłyszeliśmy, że jeżeli chodzi o finansowanie Krajowego Funduszu Drogowego, nie wszystko możemy ujawnić, nie wszystko może być powiedziane. Są jakieś tajemnice, których nie można ujawniać. Bardzo proszę. Myślę, że w związku z tym jest to właściwe miejsce, żeby zadać pytanie Ministrowi Finansów, czy rzeczywiście w finansowaniu Krajowego Funduszu Drogowego są jakieś rzeczy, na temat których posłowie, na temat których Sejm, na temat których komisje, nie tajne, ale normalne komisje, takie jak nasza, jak Komisja Infrastruktury, jak Komisja Finansów Publicznych, nie mogą otrzymać wiedzy od rządu. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Dariusz Rosati (PO):

Dziękuję bardzo. Pan poseł Romanek.

Poseł Andrzej Romanek (SP):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo. Nie do końca zgadzam się z takim bardzo optymistycznym stanowiskiem pana przewodniczącego Neumanna dotyczącym sytuacji księgowej, tak to trzeba powiedzieć, naszego budżetu. Nie do końca odpowiada to prawdzie. Samo spojrzenie na sposób wyliczania długu, o czym wspomniał mój szanowny przedmówca, europejski sposób ESA 95 oraz nasz polski, dowodzą, że dług w istocie rzeczy jest zdecydowanie wyższy o ponad 50.000.000 tys. zł. Jest to kwestia metodologii, ale też kwestia, nazwijmy to, kreatywnej księgowości. Konsolidacja, czyli między innymi kwestia obniżenia składek do otwartych funduszy emerytalnych z 7,3% do 2,3%, rzeczywiście spowodowała spadek potrzeb pożyczkowych państwa, ale czy potrzeby pożyczkowe byłyby mniejsze, gdyby zabieg ten nie został przeprowadzony? Oczywiście, że nie byłyby mniejsze. Jest to poza wszelkim sporem. Zobowiązania te będą na przyszłość. Jest to poza wszelką dyskusją. W kwestiach liczb bezwzględnych, nominalnych oczywiście dług spada, ale zobowiązania, jakby nie było, pozostają. Będą tylko odłożone w czasie. Zobowiązania wobec przyszłych emerytów, rencistów trzeba będzie wypłacać. Dotyczy to także chociażby kwestii nieujmowania w zobowiązaniach Krajowego Funduszu Drogowego oraz innych zobowiązań jednostek. Lokowanie środków jednostek sektora finansów publicznych powoduje obniżenie zobowiązań i potrzeb finansowych itd.

Miarą odpowiedzialności czy zaufania rynków, jak pan poseł Neumann raczył wspomnieć, jest poziom rentowności naszych papierów. Nie ukrywam, że może nie jest on nadzwyczajnie wysoki, ponieważ jeszcze nie przekroczył 7%, ale kiedy dzisiaj czyta się informacje na temat Hiszpanii, jaki jest poziom rentowności sprzedawanych dzisiaj kilku miliardów, staje się to poważnym problemem, gdyż trzyletnie papiery hiszpańskie wzrosły dwukrotnie, a kilkunastoletnie bodajże trzykrotnie. W związku z powyższym, jak porównamy to chociażby z niemieckim poziomem rentowności – wiem, że inne jest zaufanie do gospodarki niemieckiej – widzimy różnice.

Ale do czego zmierzam, panie przewodniczący? Panie ministrze, mam takie pytanie. Średni poziom rentowności naszych papierów za rok 2011. To pierwsza kwestia.

Druga bardzo istotna według mojej opinii kwestia to strategia. Jeżeli patrzymy nie na miejsce emisji, ale na kryterium rezydenta, to zauważamy, że jeżeli chodzi o kwestie długu publicznego, zagraniczny dług wynosi 389.000.000 tys. zł, a krajowy 381.000.000 tys. zł. W związku z powyższym rodzi się pytanie, czy w strategii zarządzania długiem nie lepiej byłoby z uwagi na to, o czym wspomniał mój przedmówca – różnice kursowe w ubiegłym roku wyniosły 28.600.000 tys. zł, co stanowi kolosalne kwoty – nie warto byłoby zastanowić się, czy w większym stopniu nie warto pożyczać na rynku krajowym. Czy też rynek ten jest aż tak płytki, że nie jest w stanie wchłonąć takiej liczby papierów dłużnych? Jeżeli wspomniał pan o kwocie 176.000.000 tys. zł potrzeb w roku ubiegłym, jest pytanie, czy rynek ten jest tak płytki? Czy polityka finansowa, szczególnie Narodowego Banku Polskiego nie jest tak kreowana, że nie pozwala rynkowi chociażby na rezerwy obowiązkowe itd., wchłanianie papierów przez instytucje finansowe, banki? Jakie są owe kwestie? Jakie tu są relacje? Albo przyjmiemy rozwiązanie, że jednak różnice kursowe będą spadać na korzyść i będziemy na tym zyskiwać, albo też przyjmiemy, że z uwagi na bardzo poważne zamieszanie na rynkach europejskich i światowych jednak dewaluacja złotówki będzie szła w tym właśnie kierunku

i przyrost będzie naprawdę gwałtowny. W końcu chociażby z tego powodu 55% przekroczymy bardzo szybko. Stąd pytanie do ministra, jaka tutaj jest strategia. Czy w ogóle jest jakakolwiek strategia? Czy po prostu patrzymy, co się będzie działo w najbliższej przyszłości, ale stoimy z boku? Czy Ministerstwo Finansów wypracowuje jakąś strategię w tej materii? W jakim kierunku? Czy rynek krajowy jest wystarczająco głęboki, żeby emitować papiery właśnie w złotówkach?

Zwracam uwagę na Japonię. Rozumiem, że gospodarka japońska jest zupełnie inna. Tam poziom zaufania japońskiego klienta, obywatela do papierów dłużnych jest tak wielki, że poziom zadłużenia prawie 200% nie powoduje takich drastycznych fluktuacji, jakie powodowałby w naszej gospodarce. A może powodować jeszcze większe.

Ostatnie pytanie. Zmniejszenie deficytu w roku ubiegłym wynikało z bardzo oczywistych względów. Były dosyć duże wpłaty zysku z Narodowego Banku Polskiego w wysokości 6.400.000 tys. zł. Dzisiaj jest 8.200.000 tys. zł. W tamtym roku, panie przewodniczący, była to kwota 6.400.000 tys. zł, w tym roku jest przewidywana kwota 8.200.000 tys. zł. To też jest przewidywane według ustawy na zmniejszenie deficytu. Oczywiście można by było znowelizować, przeznaczyć te pieniądze na inne cele, ale mniejsza o to. Czy Ministerstwo Finansów w strategii zakłada obniżenie deficytu tylko i wyłącznie w tym roku z uwagi na przewidywane wpłaty? Powiedzmy sobie szczerze, że w najbliższej przyszłości takich wpłat ze strony Narodowego Banku Polskiego, nie ukrywajmy, chyba nie ma się co spodziewać. Dobre wyniki Narodowego Banku Polskiego wynikały też z dewaluacji złotówki właśnie na korzyść zysku Narodowego Banku Polskiego. Jak wyważyć strategię, jak to wyważyć pomiędzy Ministerstwem Finansów a zyskiem Narodowego Banku Polskiego między innymi na zamykaniu pewnych pozycji nominowanych w walucie obcej przy dewaluacji złotówki? Jak się to kształtuje? Czy jest jakiekolwiek porozumienie? Czy jest jakaś strategia pomiędzy Ministerstwem Finansów a Narodowym Bankiem Polskim? Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Dariusz Rosati (PO):

Dziękuję. Kto jeszcze? Pan poseł Janczyk. Bardzo proszę.

Poseł Wiesław Janczyk (PiS):

Dziękuję bardzo. Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo. Istotnie w dotychczasowej fazie dyskusji na ten temat wiele wątków zostało już podniesionych i wyczerpanych. Chciałbym natomiast wrócić do, wydaje mi się, tak istotnego faktu, jak znaczne rozminięcie się w planowaniu kursów walut w ustawie budżetowej, średnich kursów euro do złotego i dolara do złotego. Przypomnę, że w planie mieliśmy tu odpowiednio wartości 3,75 zł i 2,88 zł dla dolara, a wykonanie wyszło na poziomie 4,12 zł i 2,96 zł. Wydaje mi się, że takie zdecydowanie nietrafne założenia mogły nazbyt optymistycznie przekładać się na ocenę zdolności do spłaty długu i obsługi zadłużenia. Na posiedzeniu Komisji Finansów Publicznych nigdy wcześniej nie udało mi się doprosić o prognozę długu, wieloletnią prognozę długu. Przypomnę, że ktokolwiek ubiega się dzisiaj o środki w ramach funduszy unijnych, środków pomocowych dla dowolnej instytucji kredytowej, finansującej musi robić prognozę przepływów finansowych na okres finansowania, najczęściej na okres dziesięciu lat. Pytanie, jak długi okres w zakresie prognozy mamy przygotowany dla zadłużenia finansów publicznych w Polsce. Pytanie, kiedy przekroczymy kwotę 1.000.000.000 tys. zł długu.

W kontekście nietrafionej prognozy kursów złotego do walut chciałbym zwrócić uwagę, że pojawia się moment różnic kursowych, który w wielkości, na poziomie 28.600.000 tys. zł w znaczący sposób powodował wzrost zadłużenia finansów publicznych. Jest to ogromna kwota. Bardzo dobrze się składa, że wczoraj rozmawialiśmy na temat wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego do budżetu. Przypomnę może, że mamy tutaj pełną liniową relację wielkości zadłużenia zagranicznego, pomijając kwoty liczone z uwagi na rezydenta. W materiale, jaki otrzymaliśmy, mamy bardzo porównywalne kwoty. Dług zagraniczny Skarbu Państwa wynosi 246.000.000 tys. zł. Przypomnę, że wielkości rezerw, jakimi dysponuje Narodowy Bank Polski, które wynoszą około 70.000.000 tys. euro, są w znacznym stopniu porównywalne. Jednak różnice kursowe, jakie pozwalają Narodowemu Bankowi Polskiemu generować dodatki wynik kursowy,

pozwalają mu na uzyskanie wyniku z operacji finansowych, który obejmuje głównie zrealizowane różnice kursowe i cenowe, koszty niezrealizowane z wyceny kursowej i cenowej oraz efekty zmian kwoty rezerwy na pokrycie ryzyka zmiany kursu złotego do walut obcych. Jest on znacznie mniejszy niż straty, jakie zaksięgowaliśmy z tytułu różnic kursowych mając zobowiązania właśnie w walutach.

Moje pytanie jest następujące. Czy Departament Długu Publicznego Ministerstwa Finansów w wystarczającym stopniu współpracuje z odpowiednimi departamentami Narodowego Banku Polskiego, żeby struktura rezerw walutowych była dopasowana, to znaczy żeby dawała więcej korzyści? Pewnie można sobie to wyobrazić, ale jak badamy terminowo skład portfela rezerw Narodowego Banku Polskiego, okazuje się, że Bank pozbywa się euro ze swojego portfela w sytuacji, kiedy 71% długu zaciągniętego przez nasz sektor finansów publicznych jest denominowanego właśnie w euro. Jest to pytanie, na które chciałbym uzyskać odpowiedź. Czy tutaj nie potrzeba by było jakiejś większej rozwagi i większej synchronizacji? Być może spowodowałoby to kompensatę różnic kursowych.

Pan poseł koreferent zwrócił uwagę na konsekwencje działania nowych przepisów ustawy o finansach publicznych, która spowodowała, że pieniądze jednostek sektora finansów publicznych w znacznym stopniu mogą znajdować się na rachunku Ministerstwa Finansów, a nie na rachunkach bankowych. Być może tutaj jest zdecydowana część odpowiedzi na to, dlaczego o 20.000.000 tys. zł został wypchnięty nasz krajowy sektor bankowy z finansowania długu publicznego. Proszę zwrócić uwagę, że zależność ta jest tutaj podana w sposób liniowy. Kwota, jaką Minister Finansów musiał wypłacić spółkom, podmiotom sektora finansów publicznych, równa prawie 500.000 tys. zł, powoduje, że przejął on na swój rachunek średniorocznie kwotę około – mogę tylko podejrzewać, ponieważ nie ma tego w materiałach – powyżej 10.000.000 tys. zł, a może nawet do 20.000.000 tys. zł. Nie wiem, ile płacił, chętnie bym się tego dowiedział. Mamy tu liniową zależność. Pieniądze, które nie poszły w tym kierunku, jakby nie wróciły na rynek na zakup długu i musiały być wypełnione poprzez podmioty zagraniczne, poprzez popyt zewnętrzny, co słusznie było tutaj podnoszone, że jest objawem malejącego popytu wewnętrznego. Z tego tytułu mogą w przyszłości pojawiać się różne zagrożenia dotyczące płynności rolowania, płynności zarządzania długiem.

Interesuje mnie również odpowiedź na pytanie na temat struktury wiekowej zobowiązań. Pamiętam, że w materiałach na poprzednich posiedzeniach Komisji mieliśmy takie informacje. W materiale, który otrzymaliśmy w bieżącym roku, nie otrzymałem takiej informacji, przynajmniej na nią nie trafiłem. Interesuje mnie to, czy zdecydowanie zmieniamy dłużny portfel kredytów, pożyczek, papierów skarbowych w kierunku krótkich terminów zapadania, co też budzi określone ryzyka. Jest pokusa tańszego finansowania długu, gdyż papiery krótkoterminowe są niżej oprocentowane, ich emisja jest związana z mniejszym kosztem finansowania długu, natomiast rodzi odpowiednie ryzyka. Ocena jakości i struktury wiekowej portfela daje nam obraz sytuacji, który może nas uspokajać albo martwić, to znaczy daje nam informację o tym, jak jesteśmy postrzegani na rynkach finansowych. Moim zdaniem jest to bardzo istotna informacja.

Wracając jeszcze do tego momentu, w którym Minister Finansów przejął część pieniędzy z sektora finansów publicznych, chciałbym zapytać, czy nie należałoby jednak na zasadach dobrowolności stworzyć większych zachęt do tego, żeby jednostkom opłacało się to robić w większym stopniu. Tak czy inaczej wygląda na to, że mamy z tego tytułu sporo korzyści, mniejsze koszty długu, mniejsze kwoty obsługi zadłużenia. Niewątpliwie jest pytanie, czy ktoś policzył – prosiłem już o to, nie po raz pierwszy ponawiam tę prośbę – jaka jest średnia rentowność lokat terminowych, overnightów u dysponentów budżetowych w dniach, kiedy dysponują oni pieniędzmi. Doskonale wiemy, że nie zawsze jest tak, że po przekazaniu pieniędzy przez budżet do dysponentów, również do jednostek samorządu terytorialnego, agencji i innych podmiotów, są one natychmiast zagospodarowywane na wydatki publiczne. Proszę państwa, najwyższy czas, żebyśmy policzyli, jaka jest stopa zwrotu depozytów. Mówię o tym dlatego, że jeżeli nie ma innej drogi, trzeba stworzyć system zachęt po to, żeby pieniądze wracały chociażby na jeden dzień czy na dłużej. Powstanie z tego znacznie większa kwota niż ta, o której tutaj mó-

wimy, ta powyżej 10.000.000 tys. zł, od której minister zapłacił prawie 500.000 tys. zł odsetek.

Ostatnie moje pytanie jest takie. Skoro jest tak dobrze, to dlaczego zwiększyliśmy chyba do 30.000.000 tys. zł otwartą linię kredytową w Międzynarodowym Funduszu Walutowym, zwiększając również koszty z tego tytułu? Czy było to konieczne? Czy nie mogliśmy obejść się kwotą 20.000.000 tys. zł, która do tej pory były w dyspozycji Ministra Finansów? Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Dariusz Rosati (PO):

Dziękuję bardzo, panie pośle. Kto jeszcze z państwa chciałby zabrać głos? Nie widzę dalszych zgłoszeń. W takim razie może teraz poproszę panią minister o udzielenie odpowiedzi.

Podsekretarz stanu w MF Hanna Majszczyk:

Panie przewodniczący, jeżeli państwo pozwolicie, poproszę pana dyrektora Marczaka, dyrektora Departamentu Długu Publicznego o wyjaśnienie owych kwestii.

Przewodniczący poseł Dariusz Rosati (PO):

Bardzo proszę.

Dyrektor Departamentu Długu Publicznego MF Piotr Marczak:

Panie przewodniczący, szanowni państwo. Postaram się od początku w możliwie krótki, ale też treściwy sposób odpowiedzieć na zadane pytania.

Ryzyko kursowe, jakie jest związane z zaciąganiem zobowiązań na rynkach zagranicznych, oczywiście istnieje. Połączę tę kwestię z pytaniem, czy można ryzyko to zmniejszyć poprzez większą skalę finansowania na rynkach krajowych. Otóż problem wygląda tu następująco. Finansowanie zagraniczne w zdecydowanej mierze jest dokonywane u podmiotów zagranicznych, aczkolwiek nie w 100%, ponieważ część inwestorów krajowych również kupuje nasze obligacje, które emitujemy na rynkach zagranicznych. Jednak rzeczywiście mniej więcej 90-95% są to inwestorzy zagraniczni. Ograniczenie finansowania zagranicznego i zwiększenie finansowania krajowego będzie powodować dwa efekty. Pierwszy jest taki, że finansowanie na rynku krajowym jest istotnie droższe niż na rynkach zagranicznych. Dla porównania obecnie rentowność obligacji dziesięcioletnich nominowanych w euro wynosi około 3,7%, natomiast dziesięcioletnie obligacje nominowane z złotych, emitowane na rynku krajowym są oprocentowane około 5,2%. Jest około 1,5 punktu różnicy w oprocentowaniu.

Drugi efekt jest w części związany z różnicami w stopach procentowych oraz z dobrą czy nawet bardzo dobrą oceną Polski wśród inwestorów zagranicznych, przede wszystkim ograniczonego ryzyka inwestowania w Polsce w szczególności w stosunku do innych alternatywnych możliwości inwestowania w innych krajach. Przez ostatnie trzy lata praktycznie w całości finansujemy się kapitałem zagranicznym, gdyż finansowanie na rynku polskim, przyrost zadłużenia na rynku krajowym w papierach skarbowych emitowanych w złotych przez ostatnie dwa lata również odbywa się u inwestorów zagranicznych. Inaczej mówiąc, ograniczenie finansowania zagranicznego, zwiększenie finansowania krajowego spowoduje, że nie wzrośnie udział długu wobec rezydentów w stosunku do nierezydentów, tylko zmienia się jego struktura walutowa. Tak należy zakładać. Zmiana struktury odbędzie się najprawdopodobniej przy zwiększonym koszcie. Zwiększymy podaż na rynku krajowym po wyższym koszcie. Wzrost podaży będzie powodował, że rentowność jeszcze trochę bardziej wzrośnie, a więc będziemy mieli wyższy koszt finansowania na rynku krajowym bez istotnej czy praktycznie wręcz bez zmiany struktury finansowania z punktu widzenia struktury długu w podziale na rezydenta i nierezydenta. Tutaj rzeczywiście dług krajowy w porównaniu do długu zagranicznego według tego kryterium, czyli według kryterium tego, gdzie dług jest ulokowany, jest mniej więcej w połowie. Na koniec zeszłego roku 383.000.000 tys. zł wynosił dług u rezydentów, dług u nierezydentów wynosił niecałe 390.000.000 tys. zł. Natomiast struktura długu według miejsca emisji, czyli waluty, która jest oprocentowana, był taki, że dług krajowy wynosił niecałe 525.000.000 tys. zł, a dług zagraniczny niecałe 250.000.000 tys. zł. A więc jest tu wyraźna różnica.

Przy odpowiedzi na to pytanie zacząłem poruszać kolejną kwestię dotyczącą oprocentowania zaciąganego długu. Jak wspomniałem, na rynku krajowym stopy te są wyraźnie wyższe niż na rynkach zagranicznych. Główna przyczyna, czy też jedna z istotnych przyczyn takiego stanu rzeczy, to wysokość stóp procentowych banku centralnego. Obecnie w Polsce podstawowa stopa procentowa operacji otwartego rynku Narodowego Banku Narodowego wynosi 4,75%. Jest to mniej więcej rentowność najkrótszych papierów. Obligacje dwuletnie są nawet ostatnio kwotowane na rynku wtórnym poniżej stopy interwencyjnej Narodowego Banku Polskiego. Natomiast stopa procentowa ECB jest około 1 punktu procentowego.

Jeżeli chodzi o rentowności naszych zobowiązań zaciąganych na rynkach zagranicznych w zakresie obligacji, są one publicznie dostępne. Po każdej emisji jest komunikat, gdzie informujemy na jakim rynku, jaką kwotę sprzedaliśmy, jaka jest rentowność, jaki jest kupon, jaki jest spred, jakie jest grono nabywców obligacji. W obecnym roku, w czerwcu, ostatnio wyemitowaliśmy obligacje dziesięcioletnie o rentowności 3,77%, również w tym roku w maju na rynku japońskim – o rentowności 1,49%, we frankach szwajcarskich w maju – o rentowności 2,31%. Na początku roku były dwie emisje nominowane w euro, pięcioletnie o rentowności 4,12%, dziesięcioletnie o rentowności 4,81%, na rynku amerykańskim również dziesięcioletnie o rentowności 4,9%.

Jeżeli chodzi o pozostałe zobowiązania zaciągane na rynkach zagranicznych, są to kredyty w międzynarodowych instytucjach finansowych. Koszt finansowania jest tu istotnie niższy od rynkowego. Ostatnio kształtuje się on na poziomie mniej więcej około 150 punktów, pomiędzy 100 a 150 w zależności od terminów zaciąganego długu. Jest to niższy koszt aniżeli możliwe finansowanie rynkowe poprzez sprzedaż obligacji.

Były pytania o Krajowy Fundusz Drogowy. Nie spotkaliśmy się z takim problemem. Plan finansowy Krajowego Funduszu Drogowego jest ogłaszany raz na rok, a więc trudno mi się wypowiadać, czy są jakieś problemy z dostępem do niego. Na pewno jeden element jest publicznie dostępny w każdej chwili, tzn. finansowanie poprzez sprzedaż obligacji. Analogicznie do obligacji skarbowych po każdym przetargu jest komunikat. Zresztą dzisiaj też był taki przetarg, gdzie Bank Gospodarstwa Krajowego sprzedał obligacje na rzecz Krajowego Funduszu Drogowego w rekordowej wysokości ponad 3.700.000 tys. zł.

Kwestia liczenia długu według metodologii krajowej versus metodologia unijna. Pojawił się zwrot o kreatywnej księgowości, że jest to ukrywane, nieczytelne. Trudno zgodzić się z używaniem zwrotów dotyczących kreatywnej księgowości, utajniania, jeżeli wszelkie różnice w każdym szczególe są publikowane. W każdej chwili są dostępne chociażby na naszej stronie internetowej. Co roku wychodzi strategia zarządzania długiem. Ostatni egzemplarz w aneksie 2 na kilku stronach wyjaśnia regulacje prawne dotyczące długu publicznego w Polsce i w Unii Europejskiej. Na trzech stronach dla przejrzystości, dla czytelności w tabelce są wymienione wszystkie różnice w zakresie podmiotowym i przedmiotowym. Również każda informacja o zadłużeniu sektora finansów publicznych, która jest ogłaszana raz na kwartał, wisi na stronach internetowych. Wylicza ona też tytuł po tytule wszystkie różnice w obydwu metodologiach.

Kwestia współpracy z Narodowym Bankiem Polskim pojawiła się w dwóch aspektach. Chodziło o zakres współpracy, jak dobrze zrozumiałem, przy wymianie walut. Jeżeli dobrze rozumiem, chodzi o skalę wymiany walut przez Ministerstwo Finansów w Narodowym Banku Polskim versus na rynku. W tym zakresie Ministerstwo Finansów ściśle współpracuje z bankiem centralnym. Oprócz tradycyjnego forum współpracy czyli Komitetu Zarządzania Długiem Publicznym, który od wielu lat regularnie się spotyka, w zakresie wymiany walut były również spotkania na najwyższym szczeblu Ministra Finansów i Prezesa Narodowego Banku Polskiego, które również owocowały bliższą wymianą i bliską współpracą na niższych szczeblach. Współpraca ta znajdowała wyraz zarówno w wypowiedziach, jak i w oficjalnych komunikatach, zgodnie z porozumieniem, jakie Minister Finansów zawarł z Prezesem Narodowego Banku Polskiego w zeszłym roku.

Część walut pochodzących z Unii Europejskiej była wymieniana na rynku. W tym roku była informacja, że w związku z sytuacją w zakresie struktury walutowej Naro-

dowego Banku Polskiego, zwiększania rezerw, kształtowania się kursu walutowego okresowo część walut była wymieniana w Narodowym Banku Polskim. Był to okres, w którym złoty istotnie się umocnił, schodząc nawet poniżej 4,1 zł. A więc w tym zakresie współpraca jest bardzo ścisła, można ją określić jako bardzo efektywną. W sytuacji, kiedy złoty podlega tendencjom do osłabiania, wymieniany środki unijne na rynku. W sytuacji, kiedy jest presja czy też tendencja aprecjacyjna, wymieniamy waluty w Narodowym Banku Polskim.

Rozstrzelenie się prognoz kursów walutowych prezentowanych w ustawie budżetowej z faktyczną realizacją oraz niebezpieczeństwo rozstrzelenia się owych prognoz z punktu widzenia kształtowania kosztów obsługi długu. Corocznie w projekcie ustawy budżetowej na cele związane z oszacowaniem kosztów obsługi długu ze względu na ryzyko kursowe zakładamy, ze względu na wahliwość kursów do projekcji oficjalnej dodajemy pewną marżę. W zeszłym roku było to 10% w stosunku do założeń bazowej projekcji kursu walutowego, co oznaczało dla przykładu, że kurs przyjęty do szacowania kosztów obsługi długu w ustawie budżetowej był 4,03 zł, jeżeli chodzi o euro. Jeżeli chodzi o dolara, było to 4,13 zł. Wykonanie było 4,12 zł, a więc prawie idealnie zmieściliśmy się z rezerwą. Mieliśmy nawet pewne minimalne, lekkie oszczędności w sytuacji kształtowania się dolara amerykańskiego do złotego.

Kwestia zmniejszenia zaangażowania banków w finansowanie długu. Rzeczywiście zarówno w roku 2011, jak i w roku 2012 finansowanie w sektorze bankowym był ujemne. Wynikało to z dwóch głównych powodów. Po pierwsze… Dla przykładu podam jeszcze liczby. W 2011 roku finansowanie netto w sektorze bankowym było ujemne na ponad 14.000.000 tys. zł, w 2010 roku na ponad 17.000.000 tys. zł. Są tu dwa efekty. Pierwszy jest związany z oddłużeniem, jakie sukcesywnie dokonujemy w bonach skarbowych. W 2011 roku nie przypadkiem oddłużyliśmy się w bonach na kwotę ponad 16.000.000 tys. zł, a finansowanie w sektorze bankowym było minus 14.000.000 tys. zł. Te dwie wielkości są nieprzypadkowe. Wynikają one z tego, że sektor bankowy generalnie kupuje papiery skarbowe o krótkich okresach zapadalności, co jest związane ze strukturą pasywów, którymi finansuje owe zakupy. W sytuacji, w której oddłużamy się w bonach skarbowych, w naturalny sposób wypychamy sektor bankowy z finansowania długu. Jego potencjał do kupowania papierów długoterminowych ze względu na większe ryzyko rynkowe jest ograniczony. Trudno nazwać tę sytuację złą lub niepokojącą. Po prostu pozostawiamy sektorowi bankowemu więcej miejsca np. na finansowanie akcji kredytowej bądź też tworzy się w ten sposób naturalny bufor w tym sektorze do zwiększenia jego zaangażowania w sytuacjach kryzysowych. Taką sytuację mieliśmy w 2008 roku, w czwartym kwartale, gdy gwałtownie odpływający z Polski kapitał zagraniczny po upadku Banku Lehman był absorbowany głównie przez sektor bankowy. W dużej mierze wziął on na siebie ciężar odkupywania sprzedawanych przez inwestorów zagranicznych papierów skarbowych, które później zresztą z godziwym zyskiem sprzedawał na rynku wtórnym, kiedy sytuacja się unormowała.

Struktura wiekowa zobowiązań, czyli kształtowanie się zapadalności długu według lat. Informacje te są w szczegółach dostępne również na naszych stronach internetowych. Co miesiąc jest wydawana informacja o zadłużeniu Skarbu Państwa, gdzie między innymi struktury te są prezentowane. Dla przykładu średnia zapadalność długu krajowego, która w najbardziej syntetyczny sposób obrazuje ryzyko refinansowania czy też pokazuje, czy przechodzimy na finansowanie krótsze czy też o dłuższych terminach wykupu, wyglądała tak. Na koniec 2008 roku średnia zapadalność długu krajowego wynosiła 3,38 roku, w roku 2009 wynosiła 3,53 roku, w roku 2010 wynosiła 3,48 roku, na koniec 2011 spadła do 3,25 roku, obecnie lekko rośnie. Istotna jest również struktura zapadalności całego długu, gdyż dług zagraniczny jest generalnie długoterminowy i jego... Przepraszam, podałem nie średnią zapadalność, ale jednostkę wrażliwości na zmiany stóp procentowych. Średnia zapadalność długu w 2008 roku wynosiła 4,23 roku, w roku 2009 – 4,08 roku, w roku 2010 – 4,3 roku, w roku 2011 był niewielki spadek do 4,25 roku, a obecnie jest na poziomie istotnie wyższym niż na koniec roku 2010, zbliżonym do 4,4 roku. Jest to między innymi efekt oddłużenia się w bonach skarbowych, o którym wspomniałem. Średnie zadłużenie, średnia zapadalność długu zagranicznego

jest mocno powyżej siedmiu lat. Do niedawna była nawet lekko powyżej ośmiu lat, co oznacza, że średnia zapadalność całego długu przez ostatnie dwa i pół roku oscyluje w granicach 5,4 roku i jest bez większych zmian.

W zakresie kumulacji zapadalnego długu w najbliższym roku – takie struktury też pokazujemy – na koniec 2010 roku w najbliższym roku zapadało 14,8% całego długu, w 2011 roku – 16,8%, czyli trochę więcej, i obecnie ze względu na duże wykupy, które mamy jeszcze przed sobą w lipcu i w październiku, jest to zbliżone do około 17%. Istotniejszych zmian w tych strukturach w ciągu ostatnich dwóch lat nie było.

Było pytanie dotyczące konsolidacji. Na koniec 2011 roku w wyniku konsolidacji potrzeby pożyczkowe zostały zmniejszone o około 24.500.000 tys. zł. Było to prawie o 5.000.000 tys. zł więcej niż zakładano. Rzeczywiście była to jedna z większych, z bardziej ciekawych i w pełni, z powodzeniem zakończonych operacji dokonywanych na szerokim, w cudzysłowie, gronie jednostek sektora finansów publicznych.

Obecny system jest skonstruowany tak, że oferujemy takie same warunki zakładania lokat dla wszystkich, którzy muszą w nim uczestniczyć, a także wszystkich, którzy chcą uczestniczyć w tymże procesie. Oznacza to, że nie stwarzamy żadnych różnic. Nawet w ustawie zostało to wręcz zapisane, że jednostki, które mają obowiązek lokowania środków na rachunku Ministra Finansów w Banku Gospodarstwa Krajowego oraz wszystkie inne jednostki, jak jednostki samorządowe i pozostałe jednostki nieobjęte konsolidacją, mogą dobrowolnie dokonywać takich lokat na takich samych warunkach, żeby nie było tutaj różnic w tym zakresie. Oferujemy oprocentowanie na takim poziomie, żeby było ono zbliżone do naszego kosztu finansowania. Założeniem było to, żeby na procesie tym generalnie wprost nie zarabiać, a czerpać korzyści w rachunku ciągnionym, wynikające chociażby np. z tego, że w wyniku konsolidacji zmniejszyliśmy potrzeby pożyczkowe, a tym samym podaż papierów skarbowych.

W wyniku tego globalnie nastąpił spadek rentowności od całej puli sprzedawanych papierów skarbowych. Wyliczenia wprost, które dokonaliśmy, wskazują, że wprost wystąpiły oszczędności w graniach 40.000 tys. zł ze względu na skalę operacji i skalę przepływów. W skali roku w tym roku przychody i rozchody związane z konsolidacją grubo przekroczą kwotę 1.000.000.000 tys. zł, co wynika chociażby z tego, że dzień w dzień zapadają i są odnawiane lokaty typu overnight. Inaczej mówiąc, na koniec dnia Bank Gospodarstwa Krajowego w naszym imieniu czyści rachunki wszystkich jednostek objętych konsolidacją, a następnego dnia zwraca środki na ich rachunek jeszcze przed otwarciem rynku. Oznacza to, że przy średnim stanie środków na rachunkach overnight zbliżonym do 3.000.000 tys. zł, mnożąc to przez trzysta sześćdziesiąt pięć dni, mamy już ponad 1.000.000.000 tys. zł obrotów tylko na rachunkach overnight. Pokazuje to, jak gigantyczna jest skala tychże operacji i jak precyzyjny musi być mechanizm, żeby to wszystko rozliczyć w każdym dniu i żeby operacja ta dawała zamierzony efekt bez wystąpienia ryzyk związanych z jakimiś perturbacjami operacyjnymi. Dziękuję. Jeżeli dobrze zapisałem, to chyba odniosłem się do wszystkich pytań.

Przewodniczący poseł Dariusz Rosati (PO):

Dziękuję, panie dyrektorze. Czy pani minister ma jeszcze coś do dodania? Dziękuję bardzo. Mogę tylko wyrazić ubolewanie, że tak bardzo wyczerpująca i kompetentna odpowiedź właściwie nie trafia do adresatów, ponieważ dwóch adresatów nie ma. Dwóch posłów, którzy zadali najwięcej pytań, nie mamy już na sali. A więc stracili niepowtarzalną okazję. Ale rozumiem, że zostanie to przekazane. Tak jest. Dziękuję bardzo. Chciałbym zapytać…

Poseł Elżbieta Rafalska (PiS):

Panie przewodniczący, usprawiedliwię kolegę, którego wezwały inne pilne obowiązki. Nadstawiałam ucha, na pewno przekażę.

Przewodniczący poseł Dariusz Rosati (PO):

Dobrze. Dziękuję bardzo. Czy są inne pytania bądź uwagi odnoszące się do spraw związanych z rozpatrzeniem wykonania budżetu w częściach 78 i 79? Nie widzę. Stwierdzam zatem zakończenie omawiania wykonania budżetu w częściach 78 i 79. Dziękuję panom posłom referentom.

W takim razie chciałbym przejść do rozpatrzenia drugiego punktu porządku dziennego. Informuję Wysoką Komisję, że w dniu 1 czerwca 2012 roku Marszałek Sejmu skierowała do naszej Komisji informację o poręczeniach i gwarancjach udzielonych w 2011 roku przez Skarb Państwa, niektóre osoby prawne oraz Bank Gospodarstwa Krajowego (druk nr 448). Nasza Komisja jest właściwa do wysłuchania i oceny informacji o poręczeniach i gwarancjach udzielonych w ubiegłym roku. Proszę przedstawiciela Ministra Finansów, jak rozumiem, pana ministra Dominika, o przedstawienie, zaprezentowanie informacji.

Podsekretarz stanu w MF Jacek Dominik:

Dziękuję bardzo. Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo. Postaram się syntetycznie przekazać podstawowe informacje na temat skali udzielanych poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa w 2011 roku, jak również jak się to ma generalnie w skali dotychczasowych udzielanych poręczeń i gwarancji.

W 2011 roku udzielono czternaście poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa na łączną kwotę 21.221.000 tys. zł. Jest to kwota mniejsza niż w roku 2010. W roku 2010 była to kwota 29.178.000 tys. zł. Generalnie cała wielkość potencjalnie niewymagalnych zobowiązań Skarbu Państwa z tego tytułu, czyli udzielonych poręczeń i gwarancji na koniec 2011 roku sięgnęła kwoty ponad 94.000.000 tys. zł. W tej chwili jest to najwyższy poziom w historii. Oznacza to wzrost o ponad 28% w porównaniu do roku 2010. Wtedy poziom ten wynosił 73.000.000 tys. zł.

Co jest ciekawe, nadal są to bardzo bezpieczne poręczenia i gwarancje, dlatego że Skarb Państwa w 2011 roku poniósł wydatki na spłatę gwarantowanych i poręczonych zobowiązań tylko w wysokości 6628 tys. zł. A więc w porównaniu ze skalą udzielonych poręczeń i gwarancji wypłaty z tego tytułu w jednym roku naprawdę stanowią śladową ilość. Jednocześnie w 2011 roku zaobserwowano spadek ryzyka związanego z udzielanymi poręczeniami i gwarancjami z 8,1% do 5,6%. A więc generalnie portfel staje się bezpieczniejszy.

Należności z tytułu udzielonych przez Skarb Państwa gwarancji i poręczeń na koniec 2011 roku wyniosły 673.887 tys. zł, co oznacza spadek w porównaniu z rokiem 2010 o prawie 15%. Też jest to bardzo pozytywny trend. Generalnie należności w odniesieniu do niewymagalnych zobowiązań Skarbu Państwa stanowią 0,7%, czyli tak naprawdę portfel ten jest bardzo bezpieczny i przynosi, powiedzmy, minimalną szkodowość.

Jeżeli chodzi o niektóre inne osoby prawne, które udzielały poręczeń w 2011 roku, to łącznie udzielono ich dwieście siedemdziesiąt pięć na łączną kwotę 7.825.000 tys. zł. Z tego tak naprawdę zdecydowana większość są to poręczenia i gwarancje udzielone przez Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo SA. Tak naprawdę jest to ich emisja i ich gwarancje na kwotę 1.500.000 tys. euro. Tutaj działalność tej jednej spółki generuje tak duży wynik. Jest to związane z bieżącym funkcjonowaniem spółki.

Jeżeli chodzi o Bank Gospodarstwa Krajowego, to łącznie udzielił on poręczeń i gwarancji na kwotę 85.320 tys. zł. W rozbiciu możemy powiedzieć, że udzielono osiemnastu poręczeń, gwarancji indywidualnych na kwotę 16.364 tys. zł oraz ośmiu poręczeń w trybie portfelowym na łączną kwotę 3605 tys. zł. Są to mniej więcej te poręczenia, które są realizowane w ramach rządowego projektu, programu wspierania poprzez udzielanie poręczeń i gwarancji. Udzielono również 5756 poręczeń kredytów studenckich na łączną kwotę 75.350 tys. zł. Są to podstawowe informacje na temat skali udzielanych poręczeń.

Jeżeli chodzi wyprzedzająco o pytanie na temat działalności Banku Gospodarstwa Krajowego, dlaczego taka a nie inna kwota, jeżeli chodzi o realizację programu rządowego, to dotychczas program ten cieszył się mniejszym zainteresowaniem przede wszystkim banków ze względu na to, że do poręczeń i gwarancji udzielanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego dopisywano dosyć duży procent ryzyka do kapitału. W tej chwili, w tym roku dokonano zmiany. Jest inne podejście Komisji Nadzoru Finansowego. Było to wskazywane przez Bank Gospodarstwa Krajowego jako jeden z głównych powodów, dla których program ten nie cieszył się tak dużym zainteresowaniem. Poza tym poprawiała się sytuacja na rynku bankowym, więc nie było takiej potrzeby. Mamy nadzieję,

że teraz działanie Komisji Nadzoru Finansowego zaktywizuje banki, być może zwiększy ich zainteresowanie. Chociaż powiem szczerze, że zwiększenie działalności doręczeniowej w tym zakresie Banku Gospodarstwa Krajowego jest jakby odzwierciedleniem stanu gospodarki. Im większe ryzyko, tym większa skłonność do sięgania po gwarancje. A więc wynik ten wcale nie jest tak naprawdę zły, jeżeli patrzymy na skalę globalną. Dziękuję bardzo, panie przewodniczący.

Przewodniczący poseł Dariusz Rosati (PO):

Dziękuję, panie ministrze. Otwieram dyskusję nad informacją. Bardzo proszę. Pan poseł Święcicki.

Poseł Marcin Święcicki (PO):

Panie ministrze, w tej bardzo suchej, ale bardzo treściwej informacji, którą przedstawił rząd, pewne zastanowienie budzi, dlaczego tak się dzieje, że suma gwarancji i poręczeń tak istotnie spadła w roku 2011. Czy jest to spowodowane tym, że jest słaba podaż dobrych projektów? Czy też rząd kierował się jednak pewną restrykcyjnością w związku z konstytucyjnym limitem zadłużenia, tutaj również szukając wkładu w to, żeby limitu tego nie przekroczyć, żeby limit ten ograniczyć? Jest to moje jedno pytanie.

Związane są z tym, powiedziałbym, jakieś rozważania. Czy przy tak niskim ryzyku i przy tak niskich obciążeniach, jakie potem faktycznie z tego wynikają – są to spore kwoty, jak rozumiem 98.000.000 tys. zł czy jakaś tego rzędu wielkość, a więc jakoś wpływa to na ogólny poziom zadłużenia – nie należałoby zastanowić się nad jakimiś rozwiązaniami, które pozwałaby, nie wiem, sprzedać owo ryzyko tak, żeby zmniejszyć jego udział w limicie konstytucyjnym, żeby nie było ono obciążone tym limitem, albo żeby np. udzielać gwarancji i poręczeń na projekty realizowane w krótszym czasie? Wtedy można zrobić większy obrót. W ramach tego samego limitu można trzymać się poniżej kwoty 100.000.000 tys. zł w odniesieniu do poręczeń i gwarancji, ale wykonać szybkie obroty i wtedy zapewnić realizację większej liczby projektów.

Są to rozważania, ale główne pytanie jest takie, czy jest to spowodowane słabą podażą dużych projektów czy też celową, bardziej restrykcyjną polityką państwa, żeby utrzymać się w limitach konstytucyjnych.

Przewodniczący poseł Dariusz Rosati (PO):

Dziękuję bardzo. Może od razu pan to wyjaśni, panie ministrze, ponieważ chyba jest tu pewne nieporozumienie.

Podsekretarz stanu w MF Jacek Dominik:

Dziękuję bardzo. Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo. Gwarancje i poręczenia Skarbu Państwa nie wchodzą w dług, a więc nie jest to związane akurat z tą częścią naszej polityki. Natomiast nie ukrywamy, że generalnie polityka rządu jest taka, żeby gospodarka polska, podmioty starały się sobie radzić bez sięgania po gwarancje i poręczenia Skarbu Państwa tam, gdzie jest to możliwe, dlatego że w dużej mierze generuje to dodatkowe, niepotrzebne koszty. Poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa nie są udzielane za darmo. Płaci się za to. W zależności od ratingu podmiotów, które sięgają po tego typu instrument, płacą one dosyć istotne kwoty.

Od dłuższego czasu przede wszystkim staramy się przekonać międzynarodowe instytucje finansowe, takie jak Europejski Bank Inwestycyjny i inne tego typu banki, że mogą udzielać wielu bezpiecznych kredytów, przede wszystkim naszym samorządom, jak również Bankowi Gospodarstwa Krajowego bądź tego typu podmiotom w Polsce bez konieczności żądania od nich poręczeń Skarbu Państwa. Właśnie to przede wszystkim potania koszt pieniądza w Polsce. Poza tym akurat tak się zbiegło, że były trochę mniejsze potrzeby pożyczkowe Krajowego Funduszu Drogowego. Z tego powodu nie było potrzeby, żeby udzielić takich gwarancji.

Mówię, że filozofia jest taka, iż poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa jest to pewien mechanizm interwencyjny. Gospodarka, a przede wszystkim podmioty działające w państwie powinny sobie radzić bez tego instrumentu, który przede wszystkim musi być udzielany na zasadach rynkowych. Jest bardzo niewiele sytuacji, kiedy Skarb Państwa

może udzielić poręczenia i gwarancji na trochę korzystniejszych warunkach niż czysto rynkowe, a więc naprawdę potrafi to znacząco podrożyć pożyczkę. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Dariusz Rosati (PO):

Dziękuję bardzo.

Poseł Marcin Święcicki (PO):

Jeżeli można dorzucić jedno zdanie, chciałbym powiedzieć, że rozumiem, iż często gwarancje rządowe po prostu są wymagane przez pożyczkodawcę. Czy to Europejski Bank Inwestycyjny, czy to jakiś inny bank po prostu wymagają tego. Tutaj jest cały problem. Czy były jakieś przypadki, że były projekty, ale jednak je odrzucano: „Radźcie sobie sami, nie dostaniecie od nas gwarancji".

Przewodniczący poseł Dariusz Rosati (PO):

Proszę bardzo.

Podsekretarz stanu w MF Jacek Dominik:

Dziękuję bardzo, panie przewodniczący. Panie pośle, właśnie o to chodzi, że staramy się dosyć skutecznie przekonywać Europejski Bank Inwestycyjny i inne podmioty tego typu, żeby już nie wymagały takich gwarancji. W związku z tym coraz więcej kredytów idących z Europejskiego Banku Inwestycyjnego czy z Banku Rozwoju Rady Europy w Paryżu zwłaszcza dla samorządów polskich na współfinansowanie projektów unijnych odbywa się bez udziału gwarancji Skarbu Państwa. BRD bardziej ma charakter komercyjny, ponieważ funkcjonują oni bardziej w sferze prywatnej. Tam też staramy się nie udzielać gwarancji Skarbu Państwa. To, że jest spadek wcale nie oznacza, że jest zmniejszenie akcji kredytowej w Polsce. Po prostu Polska i polskie podmioty, samorządy są postrzegane jako bardzo bezpieczny pożyczkobiorca. Nie są wymagane dodatkowe zabezpieczenia, które, jak mówię, przede wszystkim podrażają koszt pozyskania środków finansowych. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Dariusz Rosati (PO):

Dziękuję bardzo. Czy są inne zgłoszenia do wypowiedzi? Nie widzę. Jeżeli nie ma innych głosów, to stwierdzam zakończenie omawiania informacji o poręczeniach i gwarancjach udzielonych w 2011 roku przez Skarb Państwa, niektóre osoby prawne oraz Bank Gospodarstwa Krajowego.

Proponuję w takim razie, żeby Komisja zarekomendowała Sejmowi przyjęcie informacji z druku nr 448. Czy jest sprzeciw wobec takiej propozycji? Jeżeli nie ma, rozumiem, że Komisja przez aklamację będzie rekomendować Sejmowi przyjęcie informacji.

Od razu chciałbym zaproponować posła sprawozdawcę w osobie pana posła Pawła Arndta. Jeżeli Komisja się zgadza i pan poseł się zgadza, a nie widzę sprzeciwu, w takim razie, panie pośle, poprosimy, żeby był pan sprawozdawcą w tej sprawie.

Na tym wyczerpaliśmy porządek dzienny posiedzenia. Dziękuję wszystkim za uwagę. Dziękuję gościom. Dziękuję, panie ministrze. Zamykam posiedzenie.